

Numéro du rôle : 1110
Arrêt n° 36/98 du 1er avril 1998

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 1erbis, §§ 3 et 4, de la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, tel qu'il a été inséré par l'article 34 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997, introduit par la commune de Wemmel.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 juin 1997 et parvenue au greffe le 26 juin 1997, la commune de Wemmel, dont les bureaux sont établis à la maison communale à 1780 Wemmel, a introduit un recours en annulation de l'article 1er bis, §§ 3 et 4, de la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, tel qu'il a été inséré par l'article 34 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997 (publié au *Moniteur belge* du 31 décembre 1996, troisième édition).

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 26 juin 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 août 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 19 août 1997.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 2 octobre 1997;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 2 octobre 1997.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er décembre 1997.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la commune de Wemmel, par lettre recommandée à la poste le 30 décembre 1997;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 2 janvier 1998.

Par ordonnance du 25 novembre 1997, la Cour a prorogé jusqu'au 25 juin 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 février 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 10 mars 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 19 février 1998.

A l'audience publique du 10 mars 1998 :

- ont comparu :

. Me L. Van Hout, avocat au barreau de Bruxelles, pour la commune de Wemmel;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me A. Gillain, avocat au barreau de Charleroi, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet de la disposition entreprise*

L'article 34 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997 insère dans la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson un article 1erbis, qui s'énonce comme suit :

« Article 1erbis. Dispositions particulières pour la Région flamande en matière de distribution publique d'eau

§ 1er. Pour l'application de l'article 1erbis, il faut entendre par 'eaux destinées à la consommation humaine' toutes les eaux, traitées ou non, destinées à cet usage, de quelque origine qu'elles soient et qu'il s'agisse d'eaux :

- livrées aux consommateurs, ci-après dénommées eaux de distribution;

- utilisées dans une entreprise alimentaire à des fins de production, de traitement, de conservation ou de commercialisation de produits ou substances destinés à la consommation humaine;

- ou affectant la salubrité de la denrée alimentaire finale.

Ne rentrent pas dans cette définition :

- les eaux alimentaires commercialisées en bouteilles, bidons, boîtes ou autres récipients;

- les eaux minérales naturelles reconnues ou définies comme telles;

- les eaux médicinales reconnues comme telles.

§ 2. Le Gouvernement flamand peut arrêter des règlements techniques relatifs à la qualité et la fourniture d'eaux alimentaires pour le secteur de la production et de la distribution d'eau.

§ 3. Les communes, les régies communales, les associations intercommunales et toutes les autres sociétés chargées de la distribution publique d'eau, sont tenues de livrer gratuitement à partir du 1er janvier 1997 à chaque ménage abonné qui est raccordé à leur réseau public d'eau une quantité annuelle d'eau de distribution de 15 m<sup>3</sup>

par personne domiciliée le 1er janvier de l'année en question à l'adresse de raccordement au réseau public d'eau.

Le Gouvernement flamand peut déterminer les modalités relatives à la fourniture gratuite d'eau de distribution aux ménages abonnés.

§ 4. Les communes coopéreront avec les régies communales, les associations intercommunales et toutes les autres sociétés chargées de la distribution publique d'eau, pour assurer la fourniture gratuite d'eau de distribution prévue par le § 3. Elles communiqueront notamment, le 1er mars au plus tard de l'année en question, les données relatives au nombre de personnes domiciliées le 1er janvier de cette année à chaque adresse de leur territoire.

Afin d'obtenir la fourniture gratuite d'eau prévue par le § 3, les ménages abonnés peuvent, de leur propre initiative ou à la simple demande de la régie communale, l'association intercommunale et toute autre société chargée de la distribution publique d'eau, fournir les données nécessaires concernant le nombre de personnes domiciliées le 1er janvier de l'année en question à l'adresse du raccordement au réseau public d'eau. La régie communale, l'association intercommunale ou toute autre société chargée de la distribution publique d'eau peut exiger, le cas échéant, que les données fournies soient certifiées par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle le raccordement au réseau public d'eau est situé. »

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Requête*

A.1. La commune de Wemmel est affiliée à l'« Intercommunale voor Waterbedeling in Vlaams-Brabant » (I.W.V.B.), qui a pour objet d'assurer la production, le transport, la distribution et l'épuration de l'eau au sens large.

En sa qualité d'associée de l'intercommunale précitée et en tant que commune, elle justifie de l'intérêt requis en droit pour attaquer les dispositions qui imposent une fourniture gratuite d'eau, qui imposent aux communes un certain nombre de contraintes concernant leur collaboration obligée et qui accordent le droit aux régies communales, aux intercommunales ou à d'autres sociétés d'exiger que certaines données soient attestées par le bourgmestre des communes concernées.

En outre, la commune de Wemmel doit supporter toutes les répercussions de décisions concernant le réseau d'eau, puisque tous les investissements, bénéfiques et pertes, dont la comptabilité est tenue séparément pour chaque commune par l'intercommunale concernée, sont inscrits au budget et devront donc être supportés par chaque commune, dont celle de Wemmel.

A.2. Sept moyens sont invoqués.

A.2.1. Le premier moyen énonce :

« Moyen pris de la violation de l'article 6, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

*en ce que* l'article 34 du décret du 20 décembre 1996 impose, à partir du 1er janvier 1997, à toutes les communes, régies communales, intercommunales et à toutes les autres sociétés qui assurent une distribution publique d'eau, une fourniture gratuite de 15m<sup>3</sup> par personne au bénéfice de chaque ménage abonné raccordé à leur réseau de distribution d'eau,

*alors que* la compétence régionale se limite à la production d'eau et à la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable,

*de sorte qu'en* imposant une distribution gratuite d'eau, la partie défenderesse excède les limites de la compétence qui lui a été attribuée. »

A.2.2. Le deuxième moyen énonce :

« Moyen pris de la violation de l'article 6, § 1er, II, 4°, lu en combinaison avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

*en ce que* l'article 34 du décret du 20 décembre 1996, qui prévoit l'obligation d'une fourniture gratuite de 15m<sup>3</sup> d'eau, a nécessairement des conséquences sur la détermination du prix de l'eau de distribution et intervient ainsi directement dans la détermination du prix de l'eau de distribution,

*alors que* l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose expressément que la politique des prix et des revenus relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale,

*de sorte qu'en* adoptant une mesure qui influence la détermination du prix de l'eau de distribution, la partie défenderesse viole une compétence exclusive attribuée à l'autorité fédérale. »

A.2.3. Le troisième moyen énonce :

« Moyen pris de la violation de l'article 76 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

*en ce que* l'article 34 du décret du 20 décembre 1996 a été sanctionné et publié par les neuf membres du Gouvernement flamand,

*alors que* l'article 76 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 dispose que lorsque le Gouvernement flamand délibère sur les matières relevant de la compétence de la Région flamande, tout membre du Gouvernement flamand qui est domicilié dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ne siège qu'avec voix consultative,

*de sorte que* la sanction et la publication du décret du 20 décembre 1996 étant cosignée par le membre de la partie défenderesse qui est domicilié dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement flamand a violé l'article 76 de la loi spéciale du 8 août 1980, si bien que le projet de décret n'a pas été sanctionné et publié de manière valable. »

A.2.4. Le quatrième moyen énonce :

« Moyen pris de la violation de l'article 19, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

*en ce que* ni l'article 34 du décret du 20 décembre 1996 ni aucun autre article de ce même décret ne dispose qu'une matière régionale est réglée,

*alors que* l'article 19, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose expressément que les décrets du Conseil flamand doivent mentionner s'ils règlent une matière communautaire ou régionale,

*de sorte qu'en* n'indiquant ni à l'article 34 ni dans aucun autre article du décret du 20 décembre 1996 qu'une matière régionale est réglée, la partie défenderesse viole l'article 19, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. »

A.2.5. Le cinquième moyen énonce :

« Moyen pris de la violation des articles 19, § 1er, alinéa 1er, et 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des principes en matière de répartition des compétences entre le législateur et le gouvernement,

*en ce que* l'article 34 habilite le Gouvernement flamand, en termes généraux, à déterminer les modalités relatives à la fourniture gratuite d'eau de distribution aux ménages abonnés,

*alors que* l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9 de cette même loi et que l'article 20 de celle-ci charge le Gouvernement de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets,

*de sorte qu'en* habilitant le Gouvernement flamand à déterminer les modalités relatives à la susdite fourniture gratuite d'eau de distribution aux ménages abonnés, l'article 34 du décret du 20 décembre 1996 viole les dispositions précitées de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les principes en matière de répartition des compétences entre le législateur et le gouvernement. »

A.2.6. Le sixième moyen énonce :

« Moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution,

*en ce que* l'article 34 du décret du 20 décembre 1996 impose aux communes, régies communales, intercommunales, et à toutes les autres sociétés assurant une distribution publique d'eau une fourniture gratuite d'eau de distribution,

*alors qu'une* obligation semblable n'est pas imposée à ceux qui assurent d'autres approvisionnements d'utilité publique, tels que le gaz, l'électricité et les liaisons téléphoniques et qu'il n'existe pas de motif admissible pour justifier cette différence,

*de sorte qu'en* imposant à ceux qui assurent la distribution publique d'eau l'obligation de fournir gratuitement une quantité déterminée d'eau sans imposer une obligation similaire à ceux qui assurent d'autres approvisionnements d'utilité publique tels que le gaz, l'électricité et les liaisons téléphoniques, la partie défenderesse viole le principe constitutionnel d'égalité. »

A.2.7. Le septième moyen énonce :

« Moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole du 20 mars 1952, approuvé par la loi du 13 mai 1955,

*en ce qu'en imposant une livraison gratuite d'eau, l'article 34 du décret du 20 décembre 1996 porte atteinte aux biens des communes, des régies communales, des intercommunales et de toutes les autres sociétés qui assurent la distribution publique d'eau et que celles-ci sont dès lors privées de leur propriété, sans aucune indemnité préalable,*

*alors que l'article 16 de la Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité, et que l'article 1er du Premier Protocole du 20 mars 1952 garantit à chacun le droit au respect de ses biens,*

*de sorte qu'en se voyant imposer une fourniture gratuite d'eau de distribution, les communes, régies communales, intercommunales et toutes les autres sociétés qui assurent la distribution publique d'eau sont atteintes dans leurs droits que garantissent les dispositions précitées. »*

#### *Mémoire du Gouvernement flamand*

A.3.1. Le recours est irrecevable à défaut de production de la décision d'intenter le recours. La partie requérante produit il est vrai un extrait du procès-verbal du collège échevinal désignant un avocat pour introduire un recours auprès du Conseil d'Etat et/ou de la Cour d'arbitrage, mais il ne s'agit pas d'une décision visée à l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Conformément à l'article 270 de la nouvelle loi communale, le collège ne peut introduire semblable recours qu'après autorisation du conseil communal. C'est donc la décision du conseil communal qui doit être produite.

A.3.2. Le recours est irrecevable en tant qu'il attaque des dispositions décrétales contre lesquelles aucun moyen n'est articulé. Bien que la partie requérante demande l'annulation de l'article 34 dans son intégralité, elle articule uniquement des moyens contre les paragraphes 3 et 4 de l'article 1er*bis* de la loi du 14 août 1933, inséré par la disposition précitée.

A.3.3. Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt. La partie requérante reconnaît ne pas assurer la distribution publique d'eau, si bien que l'obligation relative à la fourniture gratuite ne lui est pas applicable. Elle fonde son intérêt sur sa qualité d'associée de l'« Intercommunale voor Waterbedeling in Vlaams-Brabant », qui se charge de la distribution d'eau dans la commune de Wommel, et au résultat financier de laquelle la commune est intéressée au prorata de sa participation. Cela implique que la partie requérante n'est pas, ni ne saurait être directement affectée par les dispositions entreprises. Par ailleurs, la commune de Wommel ne justifierait pas davantage d'un intérêt si cette obligation pesait directement sur elle, puisque cette disposition n'interdit pas de compenser la fourniture gratuite d'une quantité minimale limitée par une augmentation du prix de vente du surplus. L'on ne voit pas non plus en quoi la commune requérante pourrait être directement ou défavorablement affectée par l'alinéa 2 du paragraphe 4 de l'article 1er*bis* inséré. Le recours se limite donc à l'article 1er*bis*, § 4, alinéa 1er, et alinéa 2, deuxième phrase.

A.4.1. Le premier moyen n'est pas fondé. Il découle de la jurisprudence de la Cour que les communautés et les régions disposent de la plénitude de compétence dans les matières qui leur ont été attribuées. S'agissant de la distribution d'eau (article 6, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980), cela signifie que les régions peuvent prendre toutes les mesures envisageables pour ce qui est du service public de la fourniture d'eau potable ou pour ce qui est de pourvoir aux besoins en eau potable. L'obligation de fournir gratuitement une quantité minimale d'eau de distribution constitue une mesure relative à la distribution d'eau et relève de la compétence régionale. Les obligations complémentaires incombant dans ce cadre aux communes peuvent également être imposées en vertu de cette disposition. Accessoirement, l'on peut encore invoquer à cet effet l'article 46, alinéa 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. La section de législation du Conseil d'Etat a examiné à quatre reprises la question de la compétence et l'a chaque fois rencontrée par une réponse positive.

A.4.2. Il est exact que l'autorité fédérale est compétente pour la politique des prix et des revenus. Le législateur spécial entendait cependant par là, de manière générale, la matière du blocage des prix des biens et des services, réglée par l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, modifié par la loi du 30 juillet 1971. Cette compétence réservée concerne la fixation des prix de certains produits particuliers, telles les spécialités pharmaceutiques. La politique des revenus consiste quant à elle dans l'ensemble des moyens utilisés pour exercer une influence sur la libre fixation des rémunérations des différentes catégories de revenus, afin de sauvegarder la compétitivité de l'économie belge et de réaliser la justice sociale. Par ailleurs, les compétences réservées à l'autorité fédérale sont de stricte interprétation. L'on n'aperçoit pas ce que l'obligation faite aux communes, aux régies communales, aux intercommunales ou aux autres sociétés publiques chargées de la distribution d'eau de fournir gratuitement à chaque ménage abonné une quantité limitée d'eau de distribution aurait à voir avec la politique des prix et des revenus, tout simplement parce que rien n'a été décidé à propos du prix de l'eau de distribution. Le fait qu'une quantité minimale d'eau de distribution doive être fournie gratuitement n'y change rien, précisément parce qu'il s'agit uniquement d'une quantité minimale (limitée).

Le moyen est sans doute tiré du rapport de la Cour des comptes. La section de législation du Conseil d'Etat y a toutefois déjà répondu de façon péremptoire en renvoyant *a fortiori* à l'arrêt n° 56/96 de la Cour d'arbitrage. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

A.4.3. Les articles 76 et 19, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont pas des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions au sens de l'article 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. La Cour est dès lors sans compétence pour connaître des troisième et quatrième moyens.

A.4.4. Le cinquième moyen n'est pas davantage pris de la violation de règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, si bien qu'il n'est pas non plus recevable. Pour le surplus, il convient d'observer que la Constitution ne contient pas de principe de légalité qui interdirait au législateur décréteur de confier au gouvernement de communauté ou de région concerné des missions en matière de politique de l'eau et de distribution d'eau, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de pures modalités d'exécution d'une réglementation qui, pour l'essentiel, a été établie par le législateur décréteur lui-même. L'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose en outre explicitement que les décrets peuvent attribuer certains pouvoirs au gouvernement compétent.

Le grief de la partie requérante est sans doute inspiré par l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. La critique du Conseil d'Etat concernait cependant le paragraphe 2 de l'article 1er *bis* en projet - critique dont il a été tenu compte -, alors qu'il s'agit ici du paragraphe 3, qui était dès le départ limité à la fixation de modalités.

A.4.5. Le sixième moyen conteste le choix du législateur décréteur d'imposer la fourniture d'une quantité minimale d'eau potable. Déterminer les priorités quant à ce qui doit se faire le plus ou en premier lieu d'un point de vue social est une pure question d'opportunité, qui ne relève pas de la compétence de la Cour, en sorte que le moyen est irrecevable.

Quoi qu'il en soit, le moyen manque en partie en fait et est non fondé pour le surplus. En effet, à l'article 3, alinéa 1er, du décret du 20 décembre 1996 réglant le droit à la fourniture minimale d'électricité, de gaz et d'eau, le législateur décréteur a pris une mesure similaire pour d'autres équipements d'utilité publique, plus précisément concernant leur fourniture ininterrompue. La fourniture ininterrompue n'est évidemment pas la même chose que la fourniture gratuite, mais cette différence est liée à la différence de compétences de la Région flamande. En matière de distribution d'eau potable, les régions disposent d'une compétence fort étendue. Par contre, en ce qui concerne la fourniture de gaz et d'électricité, les régions ne sont compétentes que pour leur distribution. En matière de téléphonie, les régions n'ont aucune compétence, de sorte qu'elles ne peuvent pas encore édicter de mesure semblable dans ce domaine.

A.4.6. Le septième moyen est irrecevable pour cause d'incompétence de la Cour. S'il est vrai que la partie requérante a mentionné les articles 10 et 11 de la Constitution dans le préambule du moyen, l'exposé de ce moyen ne reproche nullement au législateur décrétoal d'avoir créé un traitement injustifié ou d'avoir établi une discrimination. Le moyen n'indique à aucun moment en quoi les dispositions entreprises violeraient le principe d'égalité combiné avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, en sorte qu'il est irrecevable à défaut d'exposé.

Le moyen manque en fait en tant qu'il part du principe qu'il y a privation de propriété. En effet, la Région flamande n'a pas adopté les dispositions entreprises pour s'arroger une propriété privée, *a fortiori* sans indemnisation, mais elle impose aux sociétés de distribution d'eau, c'est-à-dire à des dispensateurs d'un service public au sens fonctionnel, l'obligation de fournir une quantité minimale d'eau, ce qu'elles peuvent du reste répercuter dans le prix de la consommation supplémentaire, comme l'attendait logiquement le législateur décrétoal.

#### *Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement wallon*

A.5.1. Par son mémoire, le Gouvernement wallon décide d'intervenir.

A.5.2. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon fait valoir que son intervention est motivée par la problématique de la compétence des régions en matière des prix de l'eau que la Cour doit aborder. Dès lors, seuls les deux premiers moyens font l'objet d'observations.

A.5.3. Le premier moyen n'est pas fondé. La compétence régionale en matière de distribution d'eau (article 6, § 1er, II, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale) ne se limite pas aux aspects techniques, ainsi qu'il ressort de la disposition elle-même. A partir du moment où il est incontestable que les régions sont compétentes en matière de distribution d'eau, l'on ne voit pas pourquoi elles ne pourraient pas l'être en matière de fourniture gratuite d'eau. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, et ce, sans préjudice de leur recours, le cas échéant, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Une réglementation prévoyant une fourniture gratuite d'eau est manifestement une réglementation en matière de distribution d'eau.

A.5.4. Le Gouvernement wallon ne conteste pas que seule l'autorité fédérale est compétente pour la politique des prix et des revenus. Toutefois, il n'est pas établi que le législateur spécial ait voulu réserver à l'autorité fédérale une compétence en matière de prix de l'eau. Le législateur spécial a entendu réserver à l'autorité fédérale une compétence dont le cadre normatif consiste en l'arrêté-loi du 22 janvier 1945. Il s'agit de la compétence permettant de fixer des prix maxima. Dans le cas d'espèce, il s'agit cependant d'une obligation de fourniture gratuite de 15 m<sup>3</sup> d'eau potable. Semblable mesure ne concerne pas la politique des prix. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette mesure ait nécessairement des conséquences pour la détermination du prix de l'eau. De surcroît, une éventuelle influence d'une telle mesure sur la détermination du prix de l'eau ne suffit pas pour conclure à une incompétence.

Il ressort de l'arrêt n° 64/95 relatif à un recours en annulation d'une redevance wallonne à charge des producteurs d'eau souterraine potabilisable que les régions sont compétentes pour prendre des mesures susceptibles d'avoir des répercussions sur le prix de l'eau. De l'arrêt n° 56/96, il ressort que la politique des prix et des revenus réservée à l'autorité fédérale revêt un caractère général. L'on ne voit pas en quoi il y aurait violation par la disposition entreprise.

A.5.5. De manière tout à fait subsidiaire, le Gouvernement wallon estime que la disposition entreprise trouve un fondement dans l'article 10 *juncto* l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993. Les conditions posées par la Cour en la matière sont remplies.

*Mémoire en réponse de la commune de Wemmel*

A.6.1. En ce qui concerne la première exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement flamand (A.3.1), il convient d'observer que, suivant la jurisprudence de la Cour (arrêts n<sup>os</sup> 32/91 et 49/94), l'habilitation du conseil communal visée à l'article 270, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale ne doit pas nécessairement précéder la décision du collège et que l'habilitation peut être produite jusqu'à la clôture des débats. La partie requérante a déposé un extrait du procès-verbal du conseil communal dont il ressort que celui-ci a habilité le collège en date du 11 février 1997 à introduire un recours auprès de la Cour. Le recours est donc recevable.

A.6.2. Le Gouvernement flamand affirme que le recours est uniquement recevable à l'égard de dispositions contre lesquelles des moyens sont effectivement articulés (A.3.2). La partie requérante fait valoir qu'il ressort clairement de la requête que son recours est limité aux paragraphes 3 et 4 de l'article 1er**bis**, inséré par la disposition entreprise, de la loi du 14 août 1933. Dans cette mesure, le recours est recevable.

A.6.3. Le Gouvernement flamand soutient que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt (A.3.3). La procédure devant la Cour est toutefois un contentieux objectif. Dès que la partie requérante justifie d'un intérêt à l'annulation de l'acte entrepris, ce que le Gouvernement flamand ne conteste nullement, son recours doit être réputé recevable. Le recours est donc recevable en l'espèce.

A.6.4. La partie requérante persiste en ses moyens.

L'argumentation du Gouvernement flamand concernant le troisième moyen (A.4.3) est contredite par la jurisprudence de la Cour (arrêts n<sup>os</sup> 18/90 et 17/95). Il s'agit bel et bien ici d'une question de compétence, plus précisément d'une répartition de compétences entre la Région flamande et la Communauté flamande.

S'agissant du quatrième moyen, l'article 19, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale s'inscrit dans le cadre de la répartition des compétences entre la Région flamande et la Communauté flamande, du fait que ceux qui ont le pouvoir de décision dans les matières régionales ne sont pas les mêmes que ceux qui ont ce pouvoir dans des matières communautaires et que l'effet territorial des décrets diffère selon qu'ils règlent des matières régionales ou communautaires. Affirmer que la Cour serait incompétente reviendrait à dire que cette disposition n'est qu'une simple formalité.

La jurisprudence de la Cour (arrêts n<sup>os</sup> 28 et 35) permet de réfuter l'exception d'incompétence (A.4.4) invoquée à l'encontre du cinquième moyen. Il se déduit de ces arrêts que la Cour s'estime compétente pour vérifier si la répartition des tâches entre le législateur décentral et le gouvernement, telle qu'elle a été fixée dans la loi spéciale du 8 août 1980, est respectée.

La partie requérante conteste la distinction qui est établie entre la distribution d'eau et la production d'électricité (A.4.5). Une lecture des exceptions à la compétence régionale en matière de politique de l'énergie, comparée à ce que prévoit l'article 6, § 1er, II, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, ne permet pas de conclure à la différence invoquée par le Gouvernement flamand. Il en va de même, *mutatis mutandis*, pour les autres équipements d'utilité publique.

En ce qui concerne le septième moyen (A.4.6), le Gouvernement flamand tient des propos contradictoires en renvoyant, d'une part, à une violation combinée et, d'autre part, à une violation directe. La requête introductive d'instance indique clairement qu'une catégorie déterminée de personnes est affectée dans ses droits. Il importe peu de savoir qui s'arroge la propriété de qui; il suffit qu'il y ait expropriation, comme c'est le cas en l'espèce. Le moyen est fondé.

- B -

*Quant à la recevabilité*

B.1.1. Le Gouvernement flamand estime que le recours est irrecevable étant donné que la partie requérante n'a pas produit la décision par laquelle le conseil communal a habilité le collège des bourgmestre et échevins à introduire le recours.

B.1.2. Aux termes des articles 123, 8°, et 270 de la nouvelle loi communale, le collège des bourgmestre et échevins est chargé des actions judiciaires de la commune moyennant l'autorisation du conseil communal, qui peut être produite jusqu'à la clôture des débats.

En annexe à son mémoire en réponse, la partie requérante a produit un extrait du procès-verbal du conseil communal du 11 février 1997 dont il ressort que le conseil communal a décidé d'habiliter le collège des bourgmestre et échevins à « introduire un recours auprès de la Cour d'arbitrage et/ou du Conseil d'Etat » contre la disposition entreprise.

L'exception doit dès lors être rejetée.

B.2.1. Le Gouvernement flamand estime que le recours est irrecevable en tant qu'il demande l'annulation de dispositions contre lesquelles aucun moyen n'est invoqué.

B.2.2. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en fonction du contenu de la requête. Suivant le dispositif de la requête, il est demandé l'annulation de l'article 34 du décret du Conseil flamand du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997. Toutefois, les moyens sont exclusivement dirigés contre les paragraphes 3 et 4 de l'article 1erbis, inséré par cette disposition, de la loi du 14 août 1933

concernant la protection des eaux de boisson. La Cour limitera donc son examen à ces dispositions.

B.3.1. Le Gouvernement flamand soutient que la commune de Wemmel n'est pas affectée directement et défavorablement dans sa situation par ces dispositions, en tant qu'elles imposent des obligations, non pas à la commune, mais à une intercommunale dont elle est membre. La commune pourrait uniquement être affectée directement et défavorablement dans sa situation par l'article 1er*bis*, § 4, alinéa 1er, et alinéa 2, deuxième phrase, de la loi précitée.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.3.3. L'article 1er*bis*, § 3, de la loi précitée prévoit que les communes, les régies communales, les associations intercommunales et toutes les autres sociétés chargées de la distribution publique d'eau sont tenues de livrer gratuitement à partir du 1er janvier 1997 à chaque ménage abonné qui est raccordé à leur réseau public d'eau une quantité annuelle d'eau de distribution de 15 m<sup>3</sup> par personne domiciliée le 1er janvier de l'année en question à l'adresse de raccordement au réseau public d'eau.

Bien qu'elle ne se charge pas elle-même de la distribution publique d'eau sur son territoire, et bien qu'elle ait confié cette tâche à l'« Intercommunale voor Waterbedeling in Vlaams-Brabant », la commune de Wemmel est susceptible, en sa qualité de commune, membre de cette intercommunale dans laquelle les comptes sont faits par commune, d'être affectée suffisamment directement et défavorablement dans sa situation par des dispositions qui imposent à cette intercommunale de fournir gratuitement une quantité déterminée d'eau potable aux ménages abonnés. En effet, ces dispositions peuvent influencer défavorablement le résultat financier de l'intercommunale et donc influencer négativement la part de la commune dans ce résultat.

La commune de Wemmel peut également être affectée directement et défavorablement par l'article 1er*bis*, § 4, alinéa 1er, et alinéa 2, deuxième phrase, dès lors que ces dispositions imposent des obligations à la commune elle-même ou au bourgmestre, organe de la commune.

L'exception soulevée par le Gouvernement flamand ne peut être accueillie.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne les premier et deuxième moyens*

B.4.1. La commune de Wemmel soutient que l'article 1erbis, § 3, de la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, en imposant la fourniture gratuite d'eau potable, viole l'article 6, § 1er, II, 4°, et l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.4.2. L'article 6, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, dispose que les régions sont compétentes pour :

« La production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage. »

L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, dispose quant à lui que seule l'autorité fédérale est compétente pour la politique des prix et des revenus.

B.4.3. Les travaux préparatoires révèlent que la disposition entreprise poursuit un double objectif. D'une part, elle concrétise le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable, droit qui découle de l'article 23 de la Constitution et qui est aussi prévu dans le chapitre 18 de l'Agenda 21 approuvé en juin 1992 à Rio de Janeiro par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. D'autre part, la disposition entreprise entend promouvoir la consommation rationnelle d'eau et limiter la quantité d'eaux usées, ce qui concrétiserait le droit à la protection d'un environnement sain, garanti par l'article 23 de la Constitution. En effet, la fourniture gratuite de 15 m<sup>3</sup> d'eau de distribution entraînera logiquement une augmentation du prix de l'eau de distribution fournie en supplément et incitera donc à diminuer la consommation d'eau supplémentaire (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 428/1, pp. 15-16; n° 428/18, p. 4; n° 428/26, pp. 9-10).

B.4.4. Une réglementation qui oblige les pouvoirs publics, exploitants de sociétés de

distribution publique d'eau, à fournir une quantité minimale d'eau potable gratuite par personne aux ménages abonnés relève de la compétence régionale en matière de distribution d'eau, qui couvre toutes les matières y afférentes et qui, ainsi qu'il ressort aussi du texte même de l'article 6, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, n'est pas limitée à ses aspects techniques.

Bien que semblable réglementation puisse avoir une incidence sur les tarifs d'eau potable pratiqués par lesdits pouvoirs publics pour les fournitures effectivement facturées, il ne s'agit pas d'une mesure de politique des prix visée à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et la disposition entreprise n'empêche nullement que l'autorité fédérale exerce ses compétences, en particulier en matière de contrôle des augmentations de prix.

B.4.5. Les moyens ne peuvent être accueillis.

*En ce qui concerne les troisième, quatrième et cinquième moyens*

B.5.1. La commune de Wemmel soutient que les dispositions entreprises violent l'article 19, § 1er, alinéas 1er et 2, l'article 20 et l'article 76 de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que les dispositions entreprises ont été sanctionnées par l'ensemble du Gouvernement flamand, en ce compris le membre du Gouvernement flamand dont le domicile est établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (troisième moyen), en ce que ni les dispositions

entreprises ni une autre disposition quelconque du décret n'indiquent que c'est une matière régionale qui est réglée (quatrième moyen) et en ce que les dispositions entreprises chargent le Gouvernement flamand d'établir les règlements et arrêtés nécessaires à leur exécution (cinquième moyen).

B.5.2. Le Gouvernement flamand estime que la Cour n'est pas compétente pour connaître de ces moyens.

B.5.3. L'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, dispose :

« Sauf application de l'article 10, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi.

Les décrets du Conseil flamand mentionnent s'ils règlent des matières visées à l'article 59bis [actuellement les articles 127, 128 et 129] de la Constitution ou à l'article 107<sup>quater</sup> [actuellement l'article 39] de la Constitution. »

L'article 20 de la même loi dispose :

« Le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution. »

L'article 76 dispose :

« Lorsque le Gouvernement flamand délibère sur les matières relevant de la compétence de la Région flamande, tout membre du Gouvernement flamand qui a son domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ne siège qu'avec voix consultative. »

B.5.4. L'article 20 précité ne peut être violé par l'article 1erbis, § 2, car le Gouvernement flamand délibérera dans ce domaine en respectant l'article 76. Par ailleurs, l'article 19, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale précitée règle le fonctionnement du Conseil flamand et l'article 76 celui du Gouvernement flamand. Ces règles ne sont pas des règles

établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Ni l'article 142 de la Constitution, ni l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne confèrent à la Cour le pouvoir de censurer la violation éventuelle de ces dispositions.

B.5.5. Les moyens susdits ne peuvent être pris en considération.

*En ce qui concerne le sixième moyen*

B.6.1. Selon le sixième moyen, les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés en ce qu'il est uniquement imposé une obligation de fourniture gratuite d'eau potable et en ce qu'il n'est pas imposé une obligation analogue à ceux qui assurent d'autres approvisionnements usuels d'utilité publique, comme le gaz, l'électricité et les liaisons téléphoniques.

B.6.2. L'on ne saurait contester que la fourniture d'eau potable réponde à un besoin vital plus fondamental que les autres approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante. Cette circonstance justifie en soi à suffisance que le législateur décréteil ne prenne pas ou ne puisse prendre les mêmes mesures à l'égard de tous les approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante. Par conséquent, la différence de traitement qui en résulte entre les exploitants des divers types d'équipements d'utilité publique ne peut raisonnablement être considérée comme injustifiée.

B.6.3. Le moyen ne peut être accueilli.

*En ce qui concerne le septième moyen*

B.7.1. Selon le septième moyen, les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, sont violés en ce que le décret prive les services publics de distribution d'eau de leur propriété, sans la moindre forme d'indemnisation préalable.

B.7.2. Le régime inspiré par les motifs indiqués en B.4.3, qui oblige le service public de distribution d'eau à fournir gratuitement une quantité minimale d'eau potable par personne aux ménages abonnés et qui n'empêche pas que le moins-perçu subi de ce fait soit compensé par une majoration du prix de l'eau potable fournie qui dépasse le minimum précité ne peut, sous quelque angle que ce soit, être considéré comme une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution ou comme une privation de propriété au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, il n'est pas davantage question d'une atteinte discriminatoire à ces dispositions au détriment d'une catégorie déterminée de personnes.

B.7.3. Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er avril 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève